

Le COBRACE: la codification comme idéal d'intégration

Maxime VANDERSTRAETEN¹

Avocat au barreau de Bruxelles – NautaDutilh

Assistant à l'Université Saint-Louis – Bruxelles et à l'ULB

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	149
II.	Des défis globaux, un cadre législatif unique, une approche intégrée	150
II.1.	Un triple défi mondial	150
II.2.	Une approche transversale dans un cadre législatif unique	150
III.	Principales innovations	151
III.1.	Plan Air-Climat-Energie	151
III.2.	Impact environnemental du secteur du bâtiment	152
III.3.	Impact environnemental des besoins en mobilité	153
III.4.	L'exemplarité des pouvoirs publics	154
III.5.	Nouveau système d'échange des quotas d'émissions	154
IV.	En guise de conclusion	155

I. Introduction

1. L'intégration est une notion récurrente du droit de l'environnement. Dans son acception la plus commune, le principe d'intégration (*externe*) suppose la prise en considération de la protection de l'environnement à l'occasion de l'élaboration des politiques autres que celle de l'environnement (agriculture, urbanisme, transports, etc.).² Cette exigence part du constat que toute activité humaine a d'une manière ou d'une autre un impact sur le milieu, en sorte qu'un déclouisonnement des différentes politiques publiques est requis³.

Dans son volet *interne*, le principe d'intégration impose quant à lui une approche holistique du droit de l'environnement lui-même, en ayant constamment égard à toutes ses composantes et à tous ses principes et objectifs⁴.

2. Au regard des volets tant interne qu'externe du principe d'intégration, la codification semble constituer un instrument normatif particulièrement approprié⁵. Phénomène en vogue⁶, le code a en effet pour objet de systématiser des textes qui seraient autrement éparpillés sans logique apparente; il véhicule une série d'idéaux⁷ qui sont en principe aptes à rencontrer le souci d'intégration du droit de l'environnement: cohérence, complétude, accessibilité, etc.

Il est vrai que, précisément parce que la matière de l'environnement ne connaît pas de frontières, il peut paraître vain de vouloir déterminer le «périmètre» d'une codification du droit de l'environnement⁸. Un code véritablement complet en ce domaine serait, si pas impossible à élaborer, à tout le moins impraticable.

Malgré cet écueil, le souhait de codification du droit de l'environnement trouve en Wallonie une concrétisation singulièrement ambitieuse dans le Code de l'environnement (C.W.E.), qui entend à terme rassembler l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en matière d'environnement⁹. Tout englobant qu'il est, ce projet ne régit pas l'ensemble des matières présentant un lien avec l'environnement; pour le surplus (urbanisme, énergie, logement, etc.), il convient donc de se référer à d'autres instruments, tel le Code de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE)¹⁰.

Depuis les années 90 déjà, la Région de Bruxelles-Capitale s'est également donné pour objectif d'opérer une simplification et une codification de son droit de

¹ L'auteur peut être contacté à l'adresse maxime.vanderstraeten@nautadutilh.com. La présente contribution est arrêtée au 20 juin 2013.

² C. H. BORN et F. HAUMONT, «Le droit à la protection d'un environnement sain», in M. VERDUSSEN et N. BONBLED, *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1436. En droit européen, voir l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: «Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable»; N. de SADELEER, *Commentaire Mégret. Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, ULB, 2010, pp. 23-31.

³ N. de SADELEER, «Les principes comme instruments d'une plus grande cohérence et d'une effectivité accrue du droit de l'environnement», in F. OST et S. GUTWIRTH (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Publications des FUSL, Bruxelles, 1996, p. 251.

⁴ K. KULOVESI, E. MORGERA et M. MUNOZ, «Environmental integration and multi-faceted international dimensions of EU law: Unpacking the EU's 2009 climate and energy package», *Common Market Law Review*, 2011/48, p. 834.

⁵ B. LOMBAERT (dir.), *Mémento de l'environnement 2009*, Waterloo, Kluwer, 2008, p. 7.

⁶ Voir par exemple la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique (M.B., 29 mars 2013, pp. 19975 et s.), dont les 17 livres seront élaborés en plusieurs phases par le législateur fédéral.

⁷ C. LARSEN, «Libres propos sur la codification en droit de l'environnement», *Amén.*, 2005, n° spécial, pp. 67-70.

⁸ C. LARSEN, *op. cit.*, p. 67.

⁹ Les livres I («Dispositions communes et générales») et II («Code de l'eau») ont déjà été adoptés et sont entrés en vigueur. D'autres livres sont appelés à régir les matières du permis d'environnement, des déchets, de l'air, des nuisances sonores et des sols.

¹⁰ En avril 2013, le gouvernement wallon a entériné une refonte du CWATUPE, lequel est appelé à devenir le Code de développement territorial (CoDT).

l'environnement¹¹. Aussi l'article 104 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement dispose-t-il que «*Le gouvernement peut codifier les dispositions de la présente ordonnance avec les dispositions qui les auraient, expressément ou implicitement, modifiées et avec d'autres ordonnances applicables en matière d'environnement, de politique de l'eau et de conservation de la nature*»; cette codification devrait porter l'intitulé «Code bruxellois de l'environnement». Maintes fois réitéré, ce souhait n'a encore reçu aucun écho normatif.

3. A défaut de donner naissance à un véritable Code bruxellois de l'environnement, deux récentes ordonnances tendent néanmoins à rapprocher la Région de cet objectif.

Il s'agit d'une part de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature¹², dont les 119 articles et 8 annexes fusionnent diverses règles de protection de la nature en un seul et même texte, en y apportant également quelques innovations dont il ne sera pas question ici. A nouveau, l'article 119 de l'ordonnance autorise le gouvernement bruxellois à intégrer ses dispositions au sein d'un «Code bruxellois de l'environnement».

D'autre part, conformément à l'accord de gouvernement 2009-2014¹³, une ordonnance du 2 mai 2013 a dévoilé le nouveau Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la maîtrise de l'Energie (en abrégé, «COBRACE»)¹⁴. C'est à l'étude de cet instrument qu'est consacrée la présente contribution.

Les objectifs poursuivis par le législateur bruxellois seront tout d'abord rappelés, ainsi que la méthode choisie pour les mettre en œuvre (II). Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques-unes des nouveautés du COBRACE seront ensuite abordées (III), avant d'achever par quelques observations (IV).

II. Des défis globaux, un cadre législatif unique, une approche intégrée

II.1. Un triple défi mondial

4. Le COBRACE est la réponse de la Région de Bruxelles-Capitale à trois défis globaux: la qualité de l'air, la crise énergétique et le changement climatique. La *qualité de l'air* est un enjeu majeur de santé publique auquel la Région bruxelloise est tout particu-

lièrement confrontée. Celle-ci figure en effet parmi les zones de dépassement des seuils européens d'émissions de particules fines, motivant depuis 2010 une procédure européenne d'infraction à l'encontre de la Belgique. Le gouvernement bruxellois espère que le COBRACE, dont le projet avait déjà été communiqué à la Commission européenne, sera de nature à convaincre celle-ci du caractère adéquat et suffisant des efforts consentis¹⁵.

Avec le COBRACE, la Région de Bruxelles-Capitale consacre ensuite une forme poussée d'application du principe d'intégration dans le domaine de l'énergie, consciente que les choix énergétiques ne sont pas sans conséquences environnementales¹⁶. La Région n'échappe en effet pas à la crise de l'énergie et à la nécessité de réduire la consommation énergétique tout en privilégiant des sources d'énergie renouvelable.

A l'instar du mouvement général de convergence des politiques énergétique et climatique au niveau européen¹⁷, le COBRACE constitue enfin un instrument de lutte contre le *réchauffement climatique* par la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

5. En matière énergétique et climatique, l'action de la Région s'inscrit dans le cadre du «paquet européen énergie – climat», à savoir l'ensemble des actes communautaires ayant pour objet d'atteindre les objectifs «3 fois 20 en 2020»¹⁸.

Partant, le COBRACE transpose une série d'instruments européens, et en particulier:

- la directive 2010/31/UE du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (directive «PEB Recast»);
- la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique;
- la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables;
- la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ETS), telle qu'amendée en 2009¹⁹.

II.2. Une approche transversale dans un cadre législatif unique

6. Pour faire face aux défis précités, la Région a choisi de codifier les législations bruxelloises relatives à l'air,

11. B. JADOT, «Le droit wallon et bruxellois de l'urbanisme et de l'environnement à l'épreuve de la codification: désirs, mythes et réalités», *Amén.*, 2005, n° spécial, p. 19.

12. *M.B.*, 16 mars 2012, pp. 16017 et s.

13. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.bruxelles.irisnet.be/files-fr/a-propos-de-la-region/competences-regionales/accord-de-gouvernement-2009-2014-rbc/view> (p. 29).

14. *M.B.*, 21 mai 2013, pp. 28357 et s.

15. *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/2, pp. 32-33.

16. Y. PETIT, «Energie et environnement», in C. BLUMANN (dir.), *Vers une politique européenne de l'énergie*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 111.

17. Y. PETIT, *op. cit.*, 2012, p. 125.

18. (1) réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % (voire 30 % dans l'hypothèse d'un accord international succédant au Protocole de Kyoto) par rapport au niveau de 1990 d'ici 2020; (2) 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'Union d'ici 2020; (3) accroissement de l'efficacité énergétique de 20 % d'ici 2020. Sur ce paquet, voir Y. PETIT, *op. cit.*, 2012, pp. 122-123.

19. Directive 2009/29/CE du 23 avril 2009.

au climat, à l'énergie et aux aspects environnementaux du transport.

Décrivant l'approche qui a présidé à l'élaboration du Code, le gouvernement bruxellois relève que «jusqu'à présent, ces différentes thématiques ont été abordées de manière sectorielle et sur des échelles de temps différentes, ce alors que, dans un contexte essentiellement urbain comme celui de la Région de Bruxelles-Capitale, elles sont intimement liées: les mesures relatives à ces problématiques sont en effet très souvent similaires et s'adressent aux mêmes acteurs. Elles mettent en jeu les mêmes besoins (en énergie et en mobilité), les mêmes installations et usages (les bâtiments, les véhicules, les produits) et les mêmes activités». Dans ce contexte, «il est apparu nécessaire, d'une part, de rassembler ces réglementations en un seul corps de dispositions cohérent et structuré, et, d'autre part, de fixer de nouvelles ambitions à la mesure des défis environnementaux et sociaux auquel(s) la Région doit répondre. Ces considérations ont donc tout naturellement trouvé leur prolongement dans une démarche de codification créative»²⁰.

7. En conséquence, le COBRACE fusionne et remplace des dispositions auparavant contenues dans quatre ordonnances, à savoir:

- l'ordonnance du 25 mars 1999 concernant l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant;
- l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments;
- l'ordonnance du 31 janvier 2008 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et relatif aux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto;
- l'ordonnance du 14 mai 2009 relative aux plans de déplacements.

On remarquera que le COBRACE, à la différence du C.W.E. ou du CWATUPE, confirme l'approche suivie au niveau bruxellois de ne pas codifier à la fois des dispositions de nature législative et réglementaire, évitant l'écueil d'une confusion entre ces deux catégories de normes²¹.

8. La démarche transversale et intégrée poursuivie par la Région trouve sa traduction dans la structure du COBRACE, divisée en quatre livres:

- le premier livre énumère les dispositions communes à toutes les parties du Code (objectifs, définitions) et présente le nouveau Plan intégré Air-Climat-Energie;
- le deuxième livre s'intitule «mesures sectorielles»

et rassemble les règles applicables aux secteurs du bâtiment et du transport, y compris les exigences particulières pour les pouvoirs publics dans ces deux domaines;

- le troisième livre concerne l'air et les émissions de gaz à effet de serre;
- le quatrième livre comprend les dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires.

Chaque livre se décline en titres, puis en chapitres, et enfin en articles. La numérotation de ces derniers reflète leur position au sein du Code²².

9. Si la majeure partie du COBRACE est entrée en vigueur 10 jours après sa publication au *Moniteur*, soit le 31 mai 2013, on soulignera l'exception notable du livre 2 dont l'entrée en vigueur devra être déterminée par le gouvernement²³. D'ici là, les ordonnances précitées du 7 juin 2007 et du 14 mai 2009 demeurent d'application.

III. Principales innovations

10. Le COBRACE n'opère pas une codification à droit constant²⁴: il apporte de multiples ajouts et modifications aux législations qu'il fusionne, en vue d'en améliorer l'efficacité et de les adapter aux nouvelles directives européennes.

Dans les limites de la présente contribution, on se contentera de décrire quelques-unes des mesures phare du nouveau Code:

- le plan régional Air-Climat-Energie (III.1.);
- la réduction de l'impact environnemental du secteur du bâtiment (III.2.);
- la réduction de l'impact environnemental des besoins en mobilité (III.3.);
- l'exemplarité des pouvoirs publics (III.4.);
- la mise en place du nouveau système d'échange de quotas d'émissions (III.5.).

III.1. Plan Air-Climat-Energie

11. Les dispositions relatives au plan régional Air-Climat-Energie prennent logiquement place au sein du livre 1^{er} relatif aux dispositions communes²⁵. Ce plan constitue en effet le prolongement du Code²⁶ et de son approche transversale. Il a pour but de répondre aux obligations européennes de planification dans les domaines de l'air, du climat et de l'énergie. Plusieurs directives contraignent en effet les États membres à rédiger et communiquer des plans liés aux théma-

20. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/1, pp. 8-9.

21. B. JADOT, *op. cit.*, p. 7.

22. Par exemple, l'article 3.4.2 est le deuxième article du quatrième titre du troisième livre.

23. Art. 4.4.1 du Code.

24. Ce qui explique l'intervention du législateur, et non du pouvoir exécutif (B. JADOT, *op. cit.*, p. 6).

25. Voir les art. 1.4.1 à 1.5.1., ainsi que l'annexe 1.1 détaillant les informations minimales devant figurer dans le plan.

26. *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/1, p. 21.

tiques de l'air, de l'énergie et du climat²⁷. Le nouveau plan triptyque vise à rationaliser les obligations régionales en la matière, au sein d'un seul outil doté d'une même vision stratégique.

12. Le plan Air-Climat-Energie fixe les lignes directrices et les mesures à prendre afin d'atteindre les objectifs fixés par le Code²⁸. Il est rédigé tous les cinq ans et se divise en trois parties:

- un état des lieux;
- les *objectifs* à atteindre sur une *période de dix ans* et les objectifs indicatifs à *long terme*;
- les *mesures* à mettre en œuvre sur une *période de cinq ans* pour atteindre ces objectifs.

13. La procédure d'élaboration du plan²⁹ s'inspire de celle prévue par l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Il incombe à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE) de proposer un avant-projet de plan au gouvernement bruxellois. Après approbation par le gouvernement, cet avant-projet doit faire l'objet d'un rapport d'incidence environnementale, avant d'être soumis à enquête publique. Le gouvernement arrête ensuite le plan dans sa forme définitive.

Outre l'évaluation désormais annuelle de l'exécution du plan, un *rapport régional air-climat-énergie* doit être établi par l'IBGE au bout de quatre ans de mise en œuvre³⁰. Ce rapport doit servir de base à l'élaboration du plan suivant.

14. Bien qu'il y ait été invité par la section de législation du Conseil d'État³¹, le législateur bruxellois n'a pas jugé utile de préciser la valeur du plan dans le Code. Les travaux préparatoires indiquent cependant que les dispositions du plan ont uniquement un effet contraignant pour la Région et les pouvoirs publics soumis à son contrôle³², qui en tiennent compte lors de l'élaboration des autres plans, programmes et documents d'orientation politique de la Région³³. Pour le reste, le plan n'a qu'une valeur indicative.

III.2. Impact environnemental du secteur du bâtiment

15. Transposition de la Directive PEB «Recast» – Parmi les «mesures sectorielles» du livre 2 figurent les dispositions relatives aux bâtiments, lesquels représentent pas moins de 59 % de la consommation finale d'énergie à Bruxelles. Le COBRACE intègre à cet égard l'ordonnance PEB du 7 juin 2007, qui sera abrogée au moment de l'entrée en vigueur du livre 2. De légères modifications au régime actuel sont cependant apportées, en vue de transposer la directive «PEB Recast» ou de résoudre les difficultés apparues lors de la mise en œuvre de l'ordonnance du 7 juin 2007. On relèvera notamment les mesures suivantes:

- la notion de «bâtiment» a été remplacée par celle d'«unité PEB»;
- à l'occasion de la définition des exigences PEB pour les rénovations simples, les rénovations lourdes et les unités PEB neuves, le gouvernement doit être guidé par la notion de «niveau de coût optimum»³⁴ qui correspond à celle de «niveau optimal en fonction des coûts» de l'article 2, 14), de la directive³⁵;
- la consommation «zéro énergie» (qui correspond paradoxalement à la notion de «bâtiment à consommation d'énergie quasi-nulle» de la directive³⁶) est imposée pour les unités PEB neuves à partir du 1^{er} janvier 2021³⁷ (et à partir de 2019 pour les pouvoirs publics³⁸).

16. Evaluation, certification et labellisation – Le gouvernement bruxellois doit reconnaître ou mettre en place un *système d'évaluation* de la performance environnementale et énergétique des bâtiments, qui prenne notamment en considération la consommation de ressources non renouvelables lors de la construction ou de la gestion de l'immeuble³⁹. Le but est de dépasser la simple performance énergétique, en intégrant également des critères environnementaux dans les méthodes de construction.

Tirant parti de ce système d'évaluation, le gouvernement peut mettre en place des mécanismes de *certification* et de *labellisation* pour l'évaluation des performances énergétiques et environnementales des bâti-

27. Il s'agit notamment des plans relatifs à la qualité de l'air imposés par la directive 2008/50, des plans d'action pour l'efficacité énergétique de la directive 2012/27, du plan national de la directive 2010/31 en matière de performance énergétique des bâtiments, et du plan d'action relatif aux énergies renouvelables de la directive 2009/28.

28. Ces objectifs sont repris à l'article 1.2.1: promotion de sources d'énergie renouvelable, amélioration de la performance énergétique des bâtiments, amélioration de la qualité de l'air, exemplarité des pouvoirs publics, etc.

29. Art. 1.4.4 à 1.4.15 du Code.

30. Art. 1.5.1.

31. Avis de la S.L.C.E. n° 52.007/VR/3/4, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/1, p. 175.

32. *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/1, p. 21.

33. Voir l'article 1.4.2, qui précise néanmoins que le «plan régional Air-Climat-Energie s'inscrit dans les objectifs du Plan Régional de Développement Durable» en matière d'urbanisme.

34. Cette notion est définie à l'article 2.1.1, 7°.

35. Art. 2.2.3, § 1^{er}.

36. Interpellée sur cette discordance, la Ministre de l'Environnement a confirmé qu'il n'était pas dans l'intention du gouvernement d'aller au-delà des exigences de la directive: *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/2, p. 24.

37. Art. 2.2.3, § 3.

38. Art. 2.4.2, § 3.

39. Art. 2.2.19, § 1^{er}.

ments⁴⁰. Un libre choix demeure entre la certification et la labellisation; la certification se distingue de la labellisation en ce qu'elle implique un nombre plus important de mesures à mettre en œuvre et un contrôle des preuves fournies par un organisme indépendant. Le gouvernement peut rendre obligatoire la certification ou la labellisation pour les bâtiments publics ou les bâtiments présentant un certain type d'affectation.

17. Plan local d'action pour la gestion énergétique – Les exigences de performance énergétique visent essentiellement les bâtiments neufs ou qui font l'objet d'une rénovation. Le COBRACE comprend néanmoins également des dispositions destinées à exploiter les potentiels d'économie d'énergie dans les bâtiments existants. A ce titre, on notera tout particulièrement l'obligation imposée aux propriétaires et/ou occupants d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments de plus de 100.000 m² de mener un *Plan local d'action pour la gestion énergétique* (PLAGE)⁴¹.

18. Le PLAGE était jusqu'à présent mis en œuvre sur une base volontaire et concernait principalement les écoles, les communes et les hôpitaux. Désormais, tous les organismes gestionnaires de parcs immobiliers visés par le Code disposent de délais précis pour exécuter les différentes phases du plan:

- dans les 12 mois de l'entrée en vigueur du livre 2, l'organisme doit désigner un coordinateur PLAGE;
- endéans les 18 mois de la désignation de ce coordinateur, l'organisme doit établir un cadastre et identifier les bâtiments prioritaires, mettre en place une comptabilité énergétique et élaborer un programme d'actions sur la base duquel l'IBGE établira un objectif chiffré de réduction de la consommation énergétique. Le COBRACE laisse aux organismes concernés la liberté de déterminer le programme d'actions à mettre en œuvre, sous réserve des éventuelles recommandations d'un réviseur PLAGE indépendant;
- après 36 mois de mise en œuvre, l'organisme rédige un rapport d'évaluation qui est vérifié par un réviseur PLAGE. Si les objectifs fixés ne sont pas atteints, une amende administrative peut être imposée⁴², sauf si l'organisme concerné peut se prévaloir de circonstances particulières⁴³. Un nouveau

PLAGE est ensuite élaboré pour la période suivante.

19. La section de législation du Conseil d'État a fait remarquer que les obligations qui découlent du PLAGE peuvent, au moins partiellement, faire double-emploi avec celles qu'impose l'arrêté du 15 décembre 2011 relatif à un audit énergétique pour les établissements gros consommateurs d'énergie⁴⁴. Du commentaire des articles, on comprend que le contenu de l'audit réalisé pourra servir de base pour l'élaboration du PLAGE et que cette question du recoupement sera réglée plus avant dans un arrêté d'exécution⁴⁵.

III.3. Impact environnemental des besoins en mobilité

20. Les plans de déplacement – L'ordonnance du 14 mai 2009 relative aux plans de déplacements est reprise dans le COBRACE. Cette réglementation vise les plans de déplacements d'entreprises, les plans de déplacements scolaires et les plans de déplacements d'activités. A l'égard de ces derniers, le Code impose désormais la prise en charge de l'adaptation de l'offre de transport au public assumée par la STIB pour certaines catégories d'activités de plus de 6.000⁴⁶ participants par jour identifiées par le gouvernement⁴⁷. Les modalités de prise en charge du surcoût éventuel pour la STIB seront déterminées dans son contrat de gestion⁴⁸.

21. Performance environnementale des véhicules – En complément des obligations imposées en la matière aux pouvoirs publics au titre de leur devoir d'exemplarité (voir *infra* n° 26), le COBRACE permet au gouvernement de définir des exigences en matière de performance environnementale applicables aux taxis, aux véhicules de location, aux véhicules partagés et aux bus touristiques (régionaux⁴⁹). Le gouvernement est encore habilité à octroyer des primes aux véhicules qui respectent ces normes.

22. Stationnement hors voirie – La mesure du nouveau Code qui a rencontré le plus d'opposition au parlement bruxellois⁵⁰ est sans conteste celle de la res-

40. Art. 2.2.19, § 2.

41. Art. 2.2.21 à 2.2.25.

42. Art. 2.6.3.

43. Dans une présentation annexée aux travaux préparatoires, l'exemple d'une modification substantielle du degré d'occupation de l'immeuble est mentionné (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/2, p. 283).

44. Le Conseil d'État s'est à cet égard interrogé sur une éventuelle disproportion de l'atteinte au droit d'établissement des entreprises concernées (avis de la S.L.C.E. n° 52.007/VR/3/4, Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/1, p. 179).

45. Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/1, p. 38.

46. Le projet d'ordonnance avait initialement fixé un nombre de 3.000 participants. Ce seuil a cependant été relevé pour ne pas décourager l'organisation d'activités sur le sol bruxellois, ni surcharger l'administration (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/2, p. 233).

47. Art. 2.3.37 à 2.3.45.

48. Art. 2.3.39, § 4.

49. La section de la législation du Conseil d'État a en effet relevé que le tourisme est une matière communautaire, de sorte qu'une définition plus restreinte des «services de bus touristiques» a été incluse à l'article 2.1.1, 38°, du Code. C'est également à la suite de l'avis du Conseil d'État que la référence aux «bus scolaires» (matière tout aussi communautaire) a été omise. Voir l'avis de la S.L.C.E. n° 52.007/VR/3/4, Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/1, p. 182.

50. Les critiques tendaient principalement à regretter l'insuffisance de l'offre alternative de transport en commun à Bruxelles et à craindre les éventuels effets économiques négatifs de la mesure, notamment les délocalisations d'entreprises (voir Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/2, pp. 3-23 et pp. 62-72).

triction des places de parking hors voirie⁵¹. Partant du constat que Bruxelles figure régulièrement parmi les villes européennes les plus congestionnées, le COBRACE tend à diminuer le nombre de places de stationnement hors voirie des immeubles de bureaux, de manière à encourager les modes de déplacement alternatifs à la voiture.

Le système s'applique immédiatement à toute nouvelle demande de certificat ou de permis d'environnement portant sur des parkings. Il s'applique également de manière progressive aux installations existantes, lors du renouvellement ou de la prolongation de leur permis. Seuls les emplacements de parking de bureaux sont concernés, à l'exclusion donc des emplacements destinés à des fonctions de logement ou de parking public. D'autres exceptions sont encore prévues (commerces, hôtels, équipements d'intérêt collectif ou de service public...⁵²).

Sauf circonstances particulières⁵³, le Code fixe un quota maximal de places de stationnement admissibles en fonction de la superficie de l'immeuble et de la disponibilité en transports en commun. Le COBRACE distingue à cet égard trois «zones d'accessibilité»: zone A (très bien desservie en transport en commun), zone B (bien desservie) et zone C (moyennement desservie). Le titulaire du permis d'environnement peut soit mettre les emplacements de parking excédentaires à disposition du grand public, soit les réaffecter à de nouvelles activités, soit encore s'acquitter d'une «charge environnementale» annuelle. L'Agence du stationnement offrira un appui au titulaire du permis en ce qui concerne la mise à disposition des emplacements de parking à des fins de parking public.

23. Zones de basses émissions – En lien avec le thème de la mobilité, il faut enfin mentionner le nouveau régime des zones de basses émissions⁵⁴. Pour ces zones qu'il détermine, le gouvernement est habilité, en concertation avec les communes, à encourager, restreindre ou interdire l'exercice de certaines activités en matière de transport et de mobilité, de façon permanente, temporaire ou récurrente afin d'améliorer la qualité de l'air. L'accès à ces zones peut notamment être limité aux véhicules présentant certaines performances environnementales. Les conditions socio-éco-

nomiques de la zone devront être prises en compte.

III.4. L'exemplarité des pouvoirs publics

24. A l'instar des directives 2010/31 et 2009/31, le COBRACE relaie le concept d'exemplarité des pouvoirs publics en matière environnementale. Il consacre ce principe dans deux domaines: le bâtiment et le transport.

25. Le gouvernement est ainsi appelé à fixer des exigences de performance énergétique plus strictes pour les nouveaux bâtiments publics et les bâtiments publics qui font l'objet de travaux de rénovation lourde⁵⁵. Une obligation plus systématique de mettre en œuvre un PLAGE est également prévue⁵⁶.

26. En matière de transport, le gouvernement détermine les performances environnementales minimales que les pouvoirs publics régionaux et locaux doivent respecter lors de l'acquisition ou du leasing de nouveaux véhicules, en vue de mettre un terme à l'utilisation de véhicules diesel⁵⁷. Le gouvernement fixe des exigences spécifiques pour les véhicules de la STIB, laquelle ne peut dès 2015 plus mettre en service de véhicules diesel.

27. Pour le surplus, les pouvoirs publics régionaux et locaux doivent veiller à insérer des critères environnementaux et énergétiques dans leurs commandes⁵⁸, et le gouvernement peut établir un référentiel d'achats durables et l'imposer aux marchés passés par les pouvoirs publics régionaux et locaux. Ces dispositions étendent donc celles actuellement contenues dans deux circulaires relatives aux achats des pouvoirs publics⁵⁹.

III.5. Nouveau système d'échange des quotas d'émissions

28. Le troisième livre du COBRACE intègre les ordonnances du 25 mars 1999 sur la qualité de l'air et du 31 janvier 2008 relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Concernant cette dernière, le COBRACE comprend des dispositions

51. Art. 2.3.51 à 2.3.62.

52. Voir l'art. 2.3.52, § 3.

53. Voir l'art. 2.3.54, § 4: un nombre d'emplacements de parking supérieur au quota normalement applicable peut être autorisé si cette dérogation est «dûment justifiée par la nécessité de disposer d'emplacements supplémentaires pour les véhicules fonctionnels, des visiteurs ou des clients, par les nécessités économiques ou sociales propres à l'activité envisagée dans l'immeuble ou la partie d'immeuble que dessert le parking concerné ou par son accessibilité réduite au regard des caractéristiques générales de la zone, définie en application de l'article 2.3.52 du présent Code, dans laquelle se situe cet immeuble ou partie d'immeuble».

54. Ce dispositif est appréhendé par le Code sous l'angle de la qualité de l'air, et figure dès lors dans le livre 3 (art. 3.2.16). Dans son avis, la section de législation a considéré que ce nouveau dispositif régional ne contrevenait pas à la compétence de l'autorité fédérale en matière de police générale et de prescriptions techniques relatives aux moyens de transport (art. 6, § 4, 3^e, de la loi spéciale du 8 août 1980): avis de la S.L.C.E. n° 52.007/VR/3/4, Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/1, pp. 190-192.

55. Art. 2.4.2.

56. Art. 2.4.3.

57. Art. 2.4.5.

58. Art. 2.4.9.

59. Circ. de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 avril 2008 relative aux achats publics durables dans les communes; circ. de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 février 2009 relative à l'insertion de critères écologiques et de développement durable dans les marchés publics de fournitures et de services et modifiant la circulaire ministérielle du 8 juillet 1993 relative à l'Eco-consommation et à la gestion des déchets dans les administrations publiques régionales en Région de Bruxelles-Capitale.

amendées⁶⁰ en vue de transposer la nouvelle directive ETS, qui instaure notamment une procédure centralisée au niveau européen ainsi que de nouvelles règles de délivrance des quotas alloués à titre gratuit et de mises aux enchères⁶¹.

IV. En guise de conclusion

29. Il est prématuré de porter un jugement sur l'opportunité et l'efficacité des nouvelles mesures édictées par le COBRACE. Son livre 2 n'est du reste pas encore entré en vigueur et les nombreuses habilitations au gouvernement nécessiteront l'adoption d'une bonne vingtaine d'arrêtés d'exécution. Il est fort à parier que certaines mesures ne pourront être mises en œuvre qu'à l'occasion de la prochaine législature.

30. On peut cependant d'ores et déjà saluer l'ambition du législateur bruxellois d'aborder la problématique environnementale de manière transversale et intégrée. Le COBRACE ne saurait à cet égard être résumé à une simple compilation des ordonnances qu'il fusionne, mais offre par ailleurs des applications bienvenues du principe d'intégration.

L'intégration externe, tout d'abord, en ce que ce Code environnemental prend à bras le corps les politiques de l'énergie et du transport, dont les implications écologiques sont à juste titre reconnues; inversement, il est intéressant de relever que le Code prévoit en son article 1.2.1 que les mesures adoptées pour atteindre les objectifs qu'il définit «*prennent en considération les diverses implications au niveau social et économique*»⁶².

L'intégration interne, ensuite, en ce que le COBRACE définit une série d'objectifs et de critères environnementaux communs, appliqués de manière systématique à diverses branches du droit de l'environnement.

A minima, le législateur bruxellois a en tous cas été soucieux d'une certaine intégration «normative»⁶³, en veillant à l'articulation du COBRACE avec d'autres textes pertinents en matière environnementale, tels l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, ou encore le Plan Régional de Développement Durable (PRDD)⁶⁴. Plusieurs députés étaient du reste clairement animés d'un semblable souci de cohérence et de clarté lors des débats parlementaires⁶⁵⁻⁶⁶.

31. D'aucuns regretteront peut-être que le COBRACE n'ait pas été plus loin⁶⁷ et appelleront de leurs vœux l'élaboration maintes fois reportée d'un Code bruxellois de l'environnement. Au vu des difficultés liées à pareille entreprise, rappelées en termes d'introduction, on peut cependant se demander s'il ne faudrait pas déjà se satisfaire de l'outil cohérent et maniable que constitue le COBRACE, en se référant pour le surplus à l'ordonnance relative à la conservation de la nature, au CoBAT, etc. Du reste, après l'adoption des nécessaires arrêtés d'exécution du COBRACE, il sera vraisemblablement temps de s'assurer de son *effectivité*, en marquant une pause législative et réglementaire, et en aménageant une «*phase de consolidation du droit de l'environnement et de vérification de son ingestion par le corps social*»⁶⁸.

32. En première analyse, les idéaux portés par la dernière codification bruxelloise semblent désormais ressortir davantage à la réalité qu'au «mythe»⁶⁹. Le leitmotiv de l'intégration et de la transversalité ne charrie pas que des vertus symboliques; cette intégration de l'environnement apparaît aujourd'hui comme le meilleur gage du maintien de son intégrité.

60. Art. 3.3.1 à 3.3.21.

61. Remarquons que le système ne concerne la Région de Bruxelles-Capitale que très marginalement, puisqu'il n'existe qu'une seule installation ETS sur son territoire, l'usine Audi à Forest.

62. Les débats parlementaires font à de multiples reprises état de la volonté d'apprécier les conséquences socio-économiques des mesures environnementales envisagées. Plusieurs députés ont par exemple regretté l'absence d'évaluation préalable des effets économiques des mesures de restriction du stationnement hors voirie (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/2, pp. 7 et 12).

63. K. KULOVESI, E. MORGERA et M. MUNOZ, *op. cit.*, p. 844, note infrapaginale 106.

64. Voir l'article 1.4.2 qui indique que le plan régional Air-Climat-Energie s'inscrit dans les objectifs du Plan Régional de Développement Durable en matière d'urbanisme.

65. La Ministre de l'Environnement a par exemple été interrogée sur l'articulation entre les nouvelles dispositions relatives au stationnement hors voirie et le plan régional de stationnement, qui concerne le stationnement en voirie (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/2, p. 6).

66. Dans cette optique, le gouvernement bruxellois aurait le cas échéant pu laisser davantage de temps à la section de législation du Conseil d'État pour examiner de façon détaillée le volumineux code que constitue le COBRACE, en n'assortissant pas sa demande d'avis du délai de 30 jours, prorogé à 45 jours, visé à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. A l'égard de tels projets de codification et de leurs aspects légistiques, la section de législation apparaît en effet comme le meilleur conseil de l'État.

67. En offrant par exemple une meilleure intégration des politiques énergétique et du logement: *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-353/2, p. 16.

68. M. PÂQUES, «L'environnement, un certain droit de l'homme», *A.P.T.*, 2006, p. 66.

69. B. JADOT, «Le droit wallon et bruxellois de l'urbanisme et de l'environnement à l'épreuve de la codification: désirs, mythes et réalités», *op. cit.*, pp. 3-24.